**CONSOLIDACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE INCIDENTES DE GRAN
MAGNITUD REGIONALES Y NACIONALES Y HALLAZGOS CLAVES DE
LA REVISIÓN DE SUPERVISIÓN DEL 2003 22 de septiembre de 2003**

Revisiones nacionales:

Incendio de Aspen, Arizona, 15 de julio de 2003
Incendio Fawn Peak, Washington, 28 de julio de 2003
Comando de Área del Noroeste de Montana, 6 de agosto de 2003
Área Geográfica de las Rocallosas del Norte, 26 de agosto de 2003
Complejo B&B, Oregon, 19 de septiembre de 2003

RESUMEN EJECUTIVO

- En su mayoría, se consideró una política de contención de costos sobre todos los niveles de incidentes y las Delegaciones de autoridad incluyeron la dirección de contención de costos.
- Los acuerdos de costos compartidos fueron inconsistentes e inequitativos en la mayoría de los casos. *Mejora de la dirección y lineamientos para los acuerdos de costos compartidos de incidentes y asignación de especialistas de subsidios y acuerdos a nivel del Comando de área o Comando de incidente para vigilar el desarrollo de los acuerdos de costos compartidos.*
- Las responsabilidades de supresión y distribución de costos de protección de propiedades para las agencias federales no son claras. *Solicitar la opinión legal de un Concejo General de Oficina (OGC) con respecto a las obligaciones legales y financieras de las agencias federales para la supresión de incendios forestales. La opinión deberá dejar claras las responsabilidades para la supresión de incendios y protección de la propiedad entre las jurisdicciones.*
- El proceso del Análisis situacional de incendios forestales (WFSA) es extremadamente complejo y no cumple con las necesidades de situaciones de incendio complejas. El programa WFSA igualmente inconsistente define la terminología y no presenta lineamientos de toma de decisiones que consideran probabilidades estimadas de éxito. *Mejorar el proceso WFSA de modo que sea más dinámico y receptivo a las necesidades de incidentes.*
- Aunque ha sido en su mayoría exitoso, el Sistema de estado y solicitud de recursos (ROSS) generó obstáculos técnicos significativos a nivel de incidentes. *Previo a la siguiente temporada de incendios, revisar y corregir los problemas del ROSS presentados este año. Evaluar y actualizar el ROSS después de cada temporada de incendios. Crear equipos de respuesta técnica para responder a necesidades técnicas terrestres durante los incidentes.*
- Se debe reexaminar la longitud de las misiones para los Equipos Administrativos de Incidentes (IMT). El número de transiciones de los IMT durante incendios de larga duración da como resultado incrementos de costos significativos, indicando la necesidad de rotaciones de IMTs de 21 días como mínimo en lugar de las misiones de 14 días. También se debe considerar la demanda en aumento de Equipos Administrativos de Incidentes para situaciones tanto de incendio como no de incendio, debido a que se están llamando fuera de sus oficinas a empleados federales por períodos prolongados de tiempo. *Conducir un análisis de los impactos de las rotaciones de los IMT de 14 días en lugar de 21 días y para misiones no de incendio.*

- Se deben fortalecer las necesidades de supervisión y administración financiera en ciertas áreas. *Debe estar disponible un cuadro más amplio de Consejeros Comerciales de Incidentes capacitados y Representantes de Oficiales Contratistas (COR) para brindar apoyo a las operaciones del Equipo Administrativo de Incidentes.*
- No está clara la medida en la cual la dependencia incrementada de servicios contratados, particularmente cuadrillas, afecta los costos de incidentes. *Examinar los costos totales de cuadrillas contratadas en comparación con cuadrillas federales y considerar estos costos cuando se revisen los costos de supresión de incidentes.*
- Los gastos de supresión de incendios no deben considerarse costos perdidos completamente. Las áreas quemadas presentan a los administradores de tierras la oportunidad de restaurar bosques a sistemas de incendios más naturales, aminorando la necesidad de reducción de combustibles inicial. *Desarrollar una dirección a nivel nacional y prioridades con respecto al mantenimiento posterior a incendio de las áreas quemadas. Se deberán reflejar estas prioridades en los Planes Administrativos de Tierras. Los Administradores de agencias deberán dar mayor consideración a la sostenibilidad a largo plazo de las áreas arboladas en lugar de las prácticas de replantación de árboles tradicionales.*
- No está clara la efectividad y eficiencia con respecto al costo de los recursos aeronáuticos. Los recursos aeronáuticos costosos pueden estar siendo utilizados para responder a presiones políticas percibidas o cuando estrategias alternativas podrían ser más o igualmente efectivas. *Implementar estrategias para asegurar que se considere la eficiencia y efectividad del costo cuando se utilizan recursos aeronáuticos. Requerir mayor responsabilidad por recursos aeronáuticos cuando se los utilice para un ataque prolongado.*
- Los Equipos de Revisión de Incidentes de Gran Magnitud respondieron exitosamente a las tareas delineadas para ellos en sus Delegaciones de autoridad. *Aumentar el número de personal capacitado disponible para las revisiones. Desarrollar un proceso bien definido que responda inmediatamente a los hallazgos y recomendaciones para la Decisión Estratégica de Incidentes de Gran Magnitud y Revisiones de Supervisión de Evaluación.*

CONSOLIDACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE INCIDENTES DE GRAN MAGNITUD REGIONALES Y NACIONALES Y HALLAZGOS CLAVES DEL ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN

INTRODUCCIÓN

En el 2003, se completaron varias Revisiones de Decisión Estratégica de Incidentes de Gran Magnitud y Supervisión de Evaluación por parte de equipos regionales y nacionales. En su mayoría, las revisiones revelaron una administración eficiente y efectiva con respecto al costo a nivel de incidente, con el énfasis apropiado en las prioridades de contención de costo demostrado por las direcciones del Comando y Administrador de la Agencia.

Cada equipo de revisión estuvo compuesto de representantes de varias agencias federales y estatales. Los equipos nacionales consistieron de un Oficial de líneas, Especialista comercial de incidentes, Especialista administrativo de incidentes, Analista de comportamiento de incendios y un Escritor/Editor. Los equipos de revisión regionales se despacharon por el Guarda forestal regional y variaron en su composición. Seis de las revisiones trataron con incendios grandes simples y dos con situaciones de gran escala múltiples. Muchos de los mismos individuos participaron en más de una revisión a nivel nacional, brindando consistencia en todas las revisiones nacionales.

Las revisiones regionales se preocuparon principalmente de la contención de costos terrestre, reflejando más asuntos de gastos diarios. Sin embargo, las revisiones nacionales tomaron una perspectiva más holística, examinando los costos de supresión desde un punto de vista nacional, a nivel de política. Estas revisiones nacionales revelaron algunos asuntos que afectan la supresión de costos, pero van más allá del ámbito de la administración de Incidente y Comando del área. Estos asuntos acarrear implicaciones significativas tanto para la supresión de gastos a largo y corto plazo, e indican enfáticamente la necesidad de un Plan de Acción nacional correspondiente. Este Plan de Acción debería tratar estos asuntos desde una perspectiva comprensiva que considere el gasto de incendios a largo plazo a partir de términos de políticas federales.

Mientras este informe consideró tanto las revisiones del 2003 a nivel regional y nacional, los hallazgos son basados en gran parte a partir de cinco revisiones nacionales que se han llevado a cabo hasta la fecha en el 2003. Estas revisiones cubrieron el/los:

- Incendio de Aspen, Arizona, 15 de julio de 2003
- Incendio Fawn Peak, Washington, 28 de julio de 2003
- Comando de Área del Noroeste de Montana, 6 de agosto de 2003
- Comandos de área geográfica de las Rocallosas del Norte, 26 de agosto de 2003 y
- Complejo B&B, Oregon, 19 de septiembre de 2003

Adicionalmente, se consideraron algunas revisiones llevadas a cabo a nivel nacional en el

pasado, incluyendo:

- Servicio Forestal del USDA, “2003 Cost Containment Measures – Wildfire Suppression/Medidas de contención de costos – Incendio forestal 2003.” 30 de mayo de 2003.
- Servicio Forestal del USDA, Departamento del Interior de los EE.UU., Asociación Nacional de Silvicultores Estatales, “Large Fire Cost Reduction Action Plan/Plan de Acción para la Reducción de Costos de Incendios de Gran Magnitud”. Marzo del 2003.
- Servicio Forestal del USDA, “An Agency Strategy for Fire Management: A Report from the National Management Review Team/Una Estrategia para Administración de Incendios: un informe del Equipo de Revisión Administrativa Nacional”. 12 de junio de 2000.
- Servicio Forestal del USDA, “Chief’s Incident Accountability Report/Informe de Responsabilidad de Incidentes del Jefe”. 31 de enero de 2003.

Se pueden encontrar conclusiones más específicas con respecto a los gastos de supresión a nivel de incidente en los informes regionales, los cuales revisaron el:

- Incendio de Aspen, Arizona, 12.07.03
- Incendio Link, Oregon, 1 de agosto de 2003.
- Incendio Bulldog, Utah, 9 de agosto de 2003 y el
- Incendio Clark, Oregon, 11 de agosto de 2003.

OBJETIVO DEL INFORME

El objetivo de este informe es consolidar los hallazgos de las Revisiones de la Decisión Estratégica de Incidentes de Gran magnitud y Revisiones de la Supervisión de Evaluación del 2003 nacional y regional y establecer prioridades para general un Plan de Acción más receptivo. El informe trata solo aquellos asuntos que son de importancia para las políticas nacionales y que afectan directamente los costos de supresión federales a corto y (más importante) de largo plazo.

HALLAZGOS

Contención de costos y delegación de autoridad

Un enfoque consciente con respecto al costo fue común entre todos los Grupos de Coordinación de Agencias Múltiple, Comandos de Área, Equipos Administrativos de Incidentes, Administradores de Agencia, administradores de negocios y administradores financieros revisados. En la mayoría de los casos, la menor alternativa de costo de supresión se consideró durante el proceso de decisión del Análisis de la Situación de Incendio Forestal (WFSA). Las Delegaciones de Autoridad se mantuvieron en su lugar en todos los incidentes visitados, y todos incluyeron el lenguaje de contención de costo.

Recomendación:

No es necesaria una respuesta a nivel de agencia.

Acuerdos para compartir costos

Muchos comandos de incidentes se encontraron en operación hasta por una semana con acuerdos para compartir costos ausentes o incompletos. La responsabilidad para la creación y aprobación de responsabilidades de compartir costos con frecuencia recae en los miembros del Equipo de Incidentes los cuales no están capacitados para el desarrollo o administración de contratos.

Recomendación:

Mejorar la dirección y lineamientos para los acuerdos de costos compartidos de incidentes y asignación de especialistas de subsidios y acuerdos a nivel del Comando de área o Comando de Incidente para vigilar el desarrollo de los acuerdos de costos compartidos. Las agencias federales y estatales deberían desarrollar plantillas para los acuerdos de costos compartidos al inicio de la temporada de incendios que reflejen los puntos en los cuales se ha acordado, requiriendo que se resuelvan y llenen solo los puntos específicos de incidentes en la aparición de un incendio.

Distribución de costos

Las responsabilidades de distribución de costos para los incendios en múltiples jurisdicciones y protección de la propiedad no son claras. Aunque la política actualmente pide que las agencias federales detengan los incendios en avance que amenazan las estructuras privadas, no hay dirección con respecto a los incendios en avance que amenazan otros intereses, tales como la madera estatal o privada. Al parecer los gastos de supresión de incendios que han amenazado recursos o propiedades no federales, particularmente estructuras, por lo general son acarreados por las agencias federales, y con frecuencia a cargo de recursos de tierras federales. El costo de estos esfuerzos puede, de hecho exceder los costos de las propiedades que se encuentran protegidas.

Además, los esfuerzos y gastos de supresión para incendios que se generan en tierras no federales son generalmente asumidos por equipos federales. Sin embargo, no se ha dispuesto de ningún análisis económico para determinar el impacto financiero de este tipo de decisiones.

Recomendación:

Solicitarla opinión legal de un Concejo General de Oficina (OGC) con respecto a las obligaciones legales y financieras de las agencias federales para la supresión de incendios forestales. Esta opinión deberá dejar en claro las responsabilidades para la supresión de incendios y protección de la propiedad entre las jurisdicciones.

Análisis de la situación de incendios forestales (WFSA)

Hubo algunas preocupaciones generadas con respecto al proceso del WFSA. Muchos Administradores de agencia y Comandantes de incidente informaron

que el proceso de WFSA fue demasiado complejo y tomó mucho tiempo completar. La terminología de incendios relacionada al programa también es inconsistente y ambigua (por ejemplo: “least cost/menor costo” contra “least suppression cost/menor costo de supresión”).

No hay pautas dentro del proceso de WFSA que brinde ayuda en la selección de alternativas basadas a partir de las probabilidades estimadas de éxito, dejando a discreción de los Comandantes de Incidente y Administradores de Agencia decidir qué nivel de riesgo es aceptable. Esto tiene implicaciones sociales y políticas, debido a que las alternativas del WFSA puede ser seleccionado en base al miedo de perder un incendio, en lugar de factores tales como comportamiento del incendio, condiciones de sequía, observaciones meteorológicas, disponibilidad o costo de recursos de supresión.

El proceso del WFSA no trata adecuadamente las necesidades de Comandantes de Incidente y Administradores de Agencia durante situaciones de incendio prolongadas o complejas, o “sitios de incendios”. Mientras aumenta la demanda de recursos de supresión en este tipo de situaciones, se vuelve un reto mantener y actualizar los WFSAs por parte de los Comandantes de Incidentes y Administradores de Agencias. En situaciones donde un Grupo de Coordinación de Agencias Múltiples Geográfico o un Comandante de Área es asignado con la priorización y asignación de recursos, los Administradores de Agencia o Comandantes de Incidentes inicialmente desconocen qué recursos se pondrán a disposición para ellos destinados a incidentes individuales o si/cuando recursos adicionales se encontrarán disponibles. Esto dificulta escoger las alternativas de WFSAs que reflejen adecuadamente la disponibilidad de recursos.

Recomendación

Revisar el proceso de WFSAs de modo que se vuelva más dinámico, diseñado programáticamente para diferentes tipos de situaciones de incendios (por ejemplo, incidentes únicos, complejos, de incendio múltiple o de sitios de incendio prolongado, etc.). Actualizar el programa de WFSAs de modo que defina los términos consistentemente y sea capaz de reflejar las necesidades y limitaciones de recursos adecuadamente. Valores adicionales, tales como Restauración de Emergencia del Área Quemada y costos de rehabilitación potenciales deben ser añadidos al proceso de selección alternativo de WFSAs. Se debe incorporar formalmente la consideración de necesidades de valores locales (por ejemplo: el turismo) al proceso de WFSAs.

Pedido de recursos y sistema de estado

El Pedido de recursos y Sistema de estado (ROSS) no llevó a cabo un período de prueba apropiado previo a ser implementado en la temporada de incendios del 2003. A pesar de un exhaustivo entrenamiento previo a la temporada de incendios, muchos miembros del Equipo de Incidentes tuvieron dificultad en la utilización del sistema ROSS, particularmente durante situaciones de incendio a gran escala. Atrasos en los pedidos, errores en el pedido y entrega de recursos y

confusión con respecto a la accesibilidad fueron algunos de las muchas frustraciones comunes que tuvieron que enfrentar los Equipos de Incidentes. (Es oportuno notar, sin embargo, que el sistema ROSS fue reconocido universalmente por los Equipos de Administración de Incidentes como una adición valiosa al sistema de Comando de Incidentes).

Es importante tener en mente que el sistema ROSS representa una inversión importante por parte de las agencias de supresión de incendio forestal federal, pero para que sea exitoso, se debe disponer del apoyo financiero continuado y a largo plazo.

Recomendación

Previo a la siguiente temporada de incendios, revisar y corregir los problemas del ROSS presentados este año. Crear Equipos de Respuesta Técnica del ROSS para dar solución a las necesidades técnicas a medida que se presenten durante la temporada de incendios. Revisar y actualizar el sistema ROSS después de cada temporada de incendios.

Asuntos de los Equipos de Administración de Incidentes

Hay algunos asuntos relacionados a las tareas del Equipo de Administración de Incidentes (IMT) que requieren una respuesta a nivel nacional. Estos asuntos están relacionados al costo de incidentes, efectos indirectos en las operaciones diarias de las temporadas de tareas en el hogar de los miembros del equipo, y a la demanda general en aumento de IMTs para situaciones de incendios y otras.

Los costos de incidentes tendieron a ser mayores durante cada período de transición de IMT, sugiriendo la necesidad de misiones del IMT más prolongadas (por ejemplo 21 días en lugar de 14) con el propósito de minimizar estos incrementos de costo. Sin embargo, es importante considerar que esto puede generar presiones irrazonables en las tareas del hogar de los miembros del equipo.

Además, mientras disminuye la cantidad de empleados federales entrenados para incendio, la demanda de miembros del IMT impactará cada vez más las operaciones diarias de las agencias debido a que los que tienen capacitación son llamados con más frecuencia. También se encuentran aumentando las demandas en casos no de incendio de Equipos de Administración de Incidentes (por ejemplo: la recuperación del transbordador Columbia, brotes de la enfermedad de la vaca loca (mad cow), influenza Avian, etc.), ocasionando demandas de tiempo importante en los miembros del IMT mientras participan en misiones múltiples (con frecuencia consecutivamente).

Recomendación

Llevar a cabo análisis para determinar las implicaciones de las misiones de 14 días en lugar de 21 y de las Misiones del Equipo de Administración de Incidentes no relacionadas a incendio. También deberá garantizarse un plan a

largo plazo para responder al número en disminución de los empleados federales entrenados para incendio (ver el documento del Servicio Forestal de los EE.UU.: “An Agency Strategy for Fire Management/Una estrategia de agencia para la administración de incendio”, de enero de 2000).

Administración financiera y Supervisión

Consejeros Comerciales de Incidentes Calificados, Oficiales Contratistas, y personal de sección financiera se encuentran muy escasos, parcialmente debido a la finalización de responsabilidades financieras del final del año fiscal que se intensifican durante los meses de verano.

Este uso incrementado de recursos de contrato no ha sido equiparado simultáneamente con un aumento en administradores de contrato de incidentes bien entrenados. Esto aumenta el potencial de desperdicio, fraude y abuso. También se ven comprometidos la seguridad, calidad y efectividad del costo, ameritando un mayor compromiso con respecto a las necesidades de administración contratante de incidentes.

Recomendación:

Aumentar el número de Consejeros Comerciales de Incidentes capacitados y Representantes de Oficiales Contratantes.

Utilización de cuadrilla contratante

No está clara la medida en la cual la dependencia incrementada de servicios contratados, particularmente cuadrillas, afecta los costos de incidentes. Mientras que a primera vista los costos de cuadrillas contratantes aparenta ser mayor que los de las cuadrillas gubernamentales, los costos a largo plazo y perdidos de cuadrillas de agencia (considerando los gastos de entrenamiento, tiempo desperdiciado en tareas de la oficina en el hogar, etc.) pueden de hecho representar mayores gastos.

Recomendación

Los costos totales de las cuadrillas contratantes comparado con las cuadrillas federales debe ser examinado exhaustivamente de modo que se pueda evaluar el costo real de los esfuerzos de supresión de incidentes.

Mantenimiento posterior a incendio de áreas quemadas

La supresión de incendios es una actividad extremadamente costosa, sin embargo, estos costos no deben ser considerados costos totalmente perdidos. Mientras incendios múltiples por el plazo de múltiples años crean un mosaico de áreas quemadas a lo largo y ancho de un Bosque o Región, el mantenimiento de áreas quemadas deberá convertirse en una prioridad administrativa de combustibles a largo plazo. Las áreas quemadas presentan a los administradores de tierras la oportunidad de restaurar bosques a sistemas de incendios más naturales, aminorando la necesidad de reducción de combustibles inicial.

La directiva actual (Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of

1974, Sec. 6/Ley de planificación de recursos renovables de áreas forestales y del bosque de 1974, Sección 6) requiere que seguido de una cosecha, se debe reaprovisionar los árboles madereros dentro del plazo de cinco años. Sin embargo, se exime la remoción de árboles madereros debido a incendio forestal de esta estipulación totalmente. Teniendo esto en mente, los Administradores de agencias deberán dar mayor consideración a la sostenibilidad a largo plazo de las áreas arboladas en lugar de las prácticas de replantación de árboles tradicionales. Esta consideración deberá incluirse apropiadamente en los Planes de Administración de Tierra.

Recomendación

Desarrollar una dirección con respecto al mantenimiento de áreas quemadas. Una vez que se retorne las áreas quemadas a condiciones que puedan soportar regimenes de incendios históricos, debe convertirse al mantenimientos en una prioridad para asegurar que se prevenga la acumulación de combustibles peligrosos futura - mantenimiento de los grupos de Condición Clase 1 deberá ser tan importante como el tratamiento de los grupos de Condición Clase 2 y 3. Considerar la transición de Condición de Clase de estas áreas cuando se revisen los costos de incidentes.

Planes de administración de tierras

Los Informes de incidentes extensos sugieren que muchos de los Planes de administración de tierra forestal nacional se encuentran desactualizados significativamente, y no representan la dirección de sus Planes de administración de incendios correspondientes. Estos Planes de administración de tierras desactualizados representan los objetivos de reaprovisionamiento en lugar de la sostenibilidad del bosque a largo plazo y no dan prioridad a los recursos federales en el contexto de propiedades y recursos no federales adyacentes.

Además, las revisiones indicaron que algunos de los Planes de Administración de Incendio no incorporan las prioridades de incendio a nivel nacional, tales como actividades de reducción de combustibles peligrosos, Utilización de incendios forestales y otros enfoques a nivel de paisaje.

Recomendación

Actualizar los Planes de Administración de Tierra para que reflejen los objetivos de rehabilitación y restauración posterior a incendio así como las prioridades que recaen en los recursos de tierras federales en consideración de recursos de tierra no federal adyacentes. Mantener Planes de Administración de Tierras más actualizados que caractericen los gastos de supresión de un punto de vista de restauración del ecosistema, mientras las áreas de incendio de Condición Clase 2 y 3 se convierten en Condición Clase 1.

Así mismo, los Planes de Administración de Incendio deberán reflejar las realidades de asuntos relevantes claves, incluyendo la relación entre las estrategias de supresión, proyectos de administración de incendios y

organizaciones de preparación.

Recursos aeronáuticos

La eficiencia y efectividad del nivel actual de la utilización de recurso aeronáutico es muy ambigua. Parece que los recursos aeronáuticos (los cuales representan típicamente más del 30% de costos de supresión) son más efectivos durante el ataque inicial. Sin embargo, los recursos aeronáuticos costosos son utilizados con frecuencia en esfuerzos de ataque prolongado los cuales probablemente son (y con frecuencia se admiten ser) inútiles, debido a la intensidad del incendio, condiciones meteorológicas, topografía, falta de soporte terrestre, etc. Esto puede deberse en gran parte a presiones políticas percibidas.

Recomendación

Desarrollar medidas para asegurar que se utilicen efectivamente los recursos aeronáuticos, tanto táctica como financieramente.

CONSIDERACIONES ADICIONALES

Decisión estratégica de incidentes de gran magnitud y Equipos de revisión de supervisión de evaluación

Los Equipos de Revisión de Incidentes de Gran Magnitud respondieron exitosamente a las tareas delineadas para ellos en sus Delegaciones de Autoridad. Los miembros del equipo a nivel nacional fueron reclutados por un grupo reducido de gente, creando consistencia en todas las revisiones nacionales.

Recomendación

El aumento en el número de personal entrenado disponible para revisiones, así como el momento en que se efectuaron y frecuencia de las revisiones creó algunas demandas en aquellos miembros del equipo que participaron en varios equipos.

Lo que es más importante, para poder satisfacer totalmente las metas del procedimiento de revisión se debe desarrollar un proceso bien definido que responda inmediatamente a los hallazgos y recomendaciones de la Revisión de Decisión estratégica de incidentes de gran magnitud y Supervisión de revisión.

BIBLIOGRAFÍA

Servicio Forestal del USDA, “An Agency Strategy for Fire Management/Una estrategia de agencia para la administración de incendio: A Report from the National Management Review Team/Un informe del Equipo de revisión de administración nacional”. 12 de enero de 2000.